



PREZYDENT RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Karol Nawrocki

Warszawa, dnia 27 sierpnia 2025 r.



Sejm
Rzeczypospolitej Polskiej

Na podstawie art. 122 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. **odmawiam podpisania ustawy z dnia 5 sierpnia 2025 r. o zmianie ustawy o środkach ochrony roślin.**

Odmowę podpisania ustawy motywuję następującymi względami.

W dniu 6 sierpnia 2025 r. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, na podstawie art. 122 ust. 1 Konstytucji, przedstawił mi do podpisu ustawę z dnia 5 sierpnia 2025 r. o zmianie ustawy o środkach ochrony roślin. Ustawa ta jest wynikiem prac legislacyjnych nad projektem zawartym w druku sejmowym nr 1430, przedłożonym Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej przez Radę Ministrów. Za przyjęciem ustawy podczas trzeciego czytania głosowało 236 posłów, 191 posłów głosowało przeciw przyjęciu ustawy, nikt z posłów nie wstrzymał się od głosu.

Senat, po rozpatrzeniu ustawy w dniu 31 lipca 2025 r., wprowadził do jej tekstu poprawki. W głosowaniu nad podjęciem uchwały w sprawie ustawy w całości ze zmianami wynikającymi z przyjętych poprawek głosowało 90 senatorów, 60 senatorów głosowało za przyjęciem ustawy wraz z poprawkami, 30 senatorów było przeciw.

Sejm uchwalając ustawę na posiedzeniu w dniu 5 sierpnia 2025 r. przyjął wszystkie poprawki Senatu.

Głównym celem ustawy jest zapewnienie w krajowym porządku prawnym stosowania rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) 2023/564 z dnia 10 marca 2023 r. w odniesieniu do treści i formatu dokumentacji dotyczącej środków ochrony roślin prowadzonej i przechowywanej przez użytkowników profesjonalnych na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1107/2009 (Dz. Urz. UE L 74 z 13.03.2023, str. 4), zwanego dalej „rozporządzeniem 2023/564”. Ma to nastąpić przez utworzenie systemu teleinformatycznego utrzymywanego i administrowanego przez Głównego Inspektora Ochrony Roślin i Nasiennictwa, zwanego dalej „systemem teleinformatycznym”. System teleinformatyczny zostanie udostępniany użytkownikom profesjonalnym, którzy przy jego wykorzystaniu będą obowiązani do prowadzenia i przechowywania w Elektronicznej Dokumentacji Stosowanych Środków Ochrony Roślin dokumentacji dotyczącej stosowanych przez nich środków. Dokumentacja ta będzie zawierać m.in. nazwę środka ochrony roślin, czas jego zastosowania, jego dawkę, obszar i uprawy, na których zastosowano dany środek. Ustawa przewiduje, że niewykonanie przez użytkownika profesjonalnego przedmiotowego obowiązku będzie zagrożone karą grzywny.

Ustawa umożliwi dostęp do informacji i raportów sporządzanych na podstawie informacji i danych gromadzonych w systemie teleinformatycznym. Dostęp ten, ograniczony do danych zagregowanych, które uniemożliwiają identyfikację podmiotów stosujących środki ochrony roślin, zgodnie z ustawą, będą mieć:

- Główny Urząd Statystyczny – w zakresie niezbędnym do realizacji zadań z zakresu statystyki publicznej i zadań określonych w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2379 z dnia 23 listopada 2022 r. w sprawie statystyk dotyczących nakładów i produkcji w rolnictwie;
- urząd obsługujący ministra właściwego do spraw rolnictwa – w zakresie niezbędnym do oceny ryzyka związanego ze stosowaniem środków ochrony roślin, w tym obliczania wartości wskaźników służących do oceny ryzyka związanego ze stosowaniem środków ochrony roślin dla zdrowia ludzi, zwierząt oraz dla środowiska określonych w krajowym planie działania oraz do określania trendów i analizowania zmian wartości tych wskaźników, w tym określania substancji czynnych i upraw mających największy wpływ na wartość tych wskaźników, oraz do prowadzenia prac nad projektami aktów prawnych i dokumentów strategicznych dotyczących stosowania środków ochrony roślin;
- państwowe instytuty badawcze, o których mowa w art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych, wykonujące na rzecz ministra

właściwego do spraw rolnictwa zadania w zakresie obliczania wartości wskaźników służących do oceny ryzyka związanego ze stosowaniem środków ochrony roślin dla zdrowia ludzi, zwierząt i dla środowiska określonych w krajowym planie działania oraz do określania trendów i analizowania zmian wartości tych wskaźników;

- strony trzecie określone w art. 67 ust. 1 akapit drugi rozporządzenia 1107/2009 w celu ograniczenia ryzyka związanego ze stosowaniem środków ochrony roślin dla zdrowia ludzi, zwierząt lub dla środowiska.

Informacje i dane z systemu teleinformatycznego mogą być również udostępniane Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa jako agencji płatniczej – w zakresie niezbędnym do przeprowadzania kontroli administracyjnych i kontroli na miejscu, jednostce certyfikującej – w zakresie niezbędnym do przeprowadzania kontroli urzędowej w rolnictwie ekologicznym, a także podmiotowi certyfikującemu – w zakresie niezbędnym do przeprowadzania kontroli producentów roślin stosujących integrowaną produkcję roślin.

Ustawa dodaje również w zmienianej ustawie o środkach ochrony roślin przepis epizodyczny, zgodnie z którym przez użytkownika profesjonalnego rozumie się osobę fizyczną, która stosuje środki ochrony roślin w celach innych niż własne niezarobkowe potrzeby, w szczególności w ramach działalności gospodarczej lub zawodowej, w tym w rolnictwie i leśnictwie, z wyłączeniem osób, które stosują środki ochrony roślin w gospodarstwie rolnym, którego łączna powierzchnia użytków rolnych wynosi nie więcej niż:

- 1) 20 ha – na potrzeby stosowania rozporządzenia 2023/564 do dnia 31 grudnia 2027 r.;
- 2) 5 ha – na potrzeby stosowania rozporządzenia 2023/564 do dnia 31 grudnia 2030 r.;
- 3) 2 ha – na potrzeby stosowania rozporządzenia 2023/564 do dnia 31 grudnia 2035 r.

Ustawa wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2026 r., z tym, że proponowana w niej regulacja art. 35 ust. 3 pkt 1a ustawy z dnia 8 marca 2013 r. o środkach ochrony roślin, a więc regulacja nakładająca na użytkowników profesjonalnych obowiązek prowadzenia i przechowywania wskazanej dokumentacji w Elektronicznej Dokumentacji Stosowanych Środków Ochrony Roślin, ma być stosowana od dnia wskazanego przez ministra właściwego do spraw rolnictwa w obwieszczeniu o udostępnieniu użytkownikom profesjonalnym przez Głównego Inspektora Ochrony Roślin i Nasiennictwa systemu teleinformatycznego umożliwiającego prowadzenie i przechowywanie dokumentacji.

Należy podkreślić, że zgodnie z kwestionowaną ustawą użytkownicy profesjonalni, czyli po prostu rolnicy stosujący środki ochrony roślin w gospodarstwie rolnym będą musieli prowadzić i przechowywać dokumentację w zakresie stosowanych środków ochrony roślin wyłącznie z wykorzystaniem opisanego wyżej systemu teleinformatycznego. Jest to kolejne

obciążenie administracyjne wprowadzane dla gospodarstw rolnych. Stąd kwestionowana ustawa budzi wiele wątpliwości i zastrzeżeń wśród rolników (szczególnie starszych). Budowany system jest zbyt skomplikowany i nie bierze pod uwagę struktury i złożoności polskiego rolnictwa. Zgodnie z ustawą wprowadzenie przez użytkownika profesjonalnego lub osobę uprawnioną do reprezentowania użytkownika profesjonalnego informacji i danych do systemu teleinformatycznego następuje po uwierzytelnieniu w tym systemie w sposób określony w art. 20a ust. 1 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne lub za pomocą loginu i kodu dostępu do systemu teleinformatycznego. Regulacja taka rodzi najwięcej wątpliwości z punktu widzenia ochrony interesu publicznego grup rolników wykluczonych cyfrowo. Nie wszyscy rolnicy bowiem posiadają dostęp do Internetu, a jeśli nawet posiadają to zwyczajnie nie posiadają umiejętności korzystania z narzędzi cyfrowych.

Na problem ten, podczas konsultacji przeprowadzanych na etapie prac rządowych, zwracała uwagę Krajowa Rada Izb Rolniczych. Zgodnie z raportem z konsultacji załączonym do projektu uchwalonej ustawy „wymóg prowadzenia rejestru zabiegów ochrony roślin w formie elektronicznej wynika ze stosowanych w sposób bezpośredni przepisów Unii Europejskiej (rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2023/564 z dnia 10 marca 2023 r. w odniesieniu do treści i formatu dokumentacji dotyczącej środków ochrony roślin prowadzonej i przechowywanej przez użytkowników profesjonalnych na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1107/2009) i z tego powodu uwaga dotycząca wprowadzenia odstępstw od tego obowiązku nie mogła zostać uwzględniona. OSR do projektowanej ustawy uzupełniono o konieczność przeprowadzenia przez PIORiN kampanii informacyjnej wśród rolników, dotyczącej nowych obowiązków. Niezależnie od powyższego należy zwrócić uwagę, że w głosowaniu na forum Stałego Komitetu ds. Roślin, Zwierząt, Żywności i Pasz Polska nie poparła proponowanych rozwiązań. Projekt uzyskał jednak akceptację większości państw członkowskich i został przyjęty. Polska zgłaszała uchYLENIE rozporządzenia 2023/564 lub uproszczenie jego przepisów jako jeden z elementów znoszenia barier dla rolników. Wniosek Polski został uwzględniony w nocy 4 Prezydencji Belgijskiej do Rady UE z 20 lutego 2024 r., nie uzyskał on jednak ostatecznie poparcia. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi zgłosił jako punkt AOB na Radzie Ministrów ds. Rolnictwa i Rybołówstwa (wrzesień 2024 r.) przesunięcie o 2 lata wejścia w życie obowiązku prowadzenia rejestru zabiegów ochrony roślin w formie elektronicznej.”.

Tym niemniej stoję na stanowisku, że przepisy krajowe powinny umożliwiać rolnikom stosującym środki ochrony roślin w gospodarstwie rolnym, prowadzenie i przechowywanie dokumentacji w zakresie stosowanych środków ochrony roślin również w wersji papierowej.

Planowane w Polsce rozwiązanie polegające na wprowadzeniu obowiązku prowadzenia Elektronicznej Dokumentacji Stosowanych Środków Ochrony Roślin wyłącznie w systemie teleinformatycznym administrowanym przez Głównego Inspektora Ochrony Roślin i Nasiennictwa budzi poważne wątpliwości z punktu widzenia prawa krajowego i unijnego. Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2023/564, na którym opiera się polska regulacja, zobowiązuje użytkowników profesjonalnych do prowadzenia dokumentacji w zakresie stosowanych środków ochrony roślin, określając szczegółowo dane, jakie mają być gromadzone, oraz czas ich przechowywania. Akt ten ma charakter bezpośrednio obowiązujący, ale pozostawia państwom członkowskim swobodę co do sposobu organizacji prowadzenia rejestrów. Co istotne, nie nakazuje on, aby dokumentacja była prowadzona wyłącznie w formie elektronicznej – dopuszcza zarówno zapis cyfrowy, jak i papierowy, o ile zapewniona jest jego czytelność i dostępność do kontroli.

Polska decyduje się jednak na rozwiązanie bardziej restrykcyjne niż przewidziane w samym rozporządzeniu unijnym oraz stosowane w innych państwach członkowskich. Ustawodawca planuje wprowadzić obowiązek korzystania wyłącznie z centralnego systemu teleinformatycznego, eliminując możliwość prowadzenia rejestrów w formie papierowej. Za niewykonanie tego obowiązku przewidziano sankcję w postaci grzywny. Taki model, choć wygodny dla administracji publicznej, rodzi poważne ryzyka po stronie rolników i innych użytkowników profesjonalnych.

Najbardziej widoczne jest ryzyko wykluczenia cyfrowego. W wielu regionach wiejskich w Polsce dostęp do stabilnego Internetu pozostaje ograniczony, a część rolników – w szczególności osoby starsze prowadzące małe gospodarstwa rodzinne – nie dysponuje odpowiednimi kompetencjami cyfrowymi, aby samodzielnie obsługiwać systemy teleinformatyczne. Dodatkowo, konieczność ponoszenia kosztów związanych z zakupem sprzętu komputerowego czy dostępem do Internetu obciąża rolników, mimo że obowiązek dokumentacyjny wynika z regulacji publicznych.

Takie rozwiązanie należy ocenić w świetle zasady proporcjonalności wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Cel regulacji – ujednolicenie i zapewnienie dostępności danych dotyczących stosowania środków ochrony roślin – mógłby zostać osiągnięty środkami mniej restrykcyjnymi, jak choćby przez dopuszczenie równoległej możliwości prowadzenia dokumentacji papierowej. Wprowadzenie wyłączności formy elektronicznej stanowi więc

ograniczenie nadmierne i niekonieczne. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 26 kwietnia 1995 r. (K 11/94) wskazał, że środek ograniczający prawa obywateli może być uznany za zgodny z Konstytucją tylko wówczas, gdy jest przydatny, konieczny i proporcjonalny sensu stricto. Wprowadzenie obowiązku elektronicznego rejestru, bez alternatywy papierowej, nie spełnia tego kryterium.

Nie bez znaczenia pozostaje także art. 76 Konstytucji RP, nakładający na państwo obowiązek ochrony konsumentów. Rolnicy, mimo formalnego statusu „użytkowników profesjonalnych”, pozostają stroną słabszą w relacji z państwem. Tymczasem zamiast ich wspierać, ustawodawca przerzuca na nich koszty i ryzyka związane z cyfryzacją administracji. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 20 listopada 2002 r. (K 41/02) przypomniał, że istotą zasady demokratycznego państwa prawnego jest zaufanie obywatela do państwa i stanowione go przez nie prawa. Wprowadzenie obowiązku elektronicznego rejestru, bez realnego wsparcia dla grup wykluczonych cyfrowo, to zaufanie podważa.

Także orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości UE wskazuje, że państwa członkowskie, wdrażając przepisy unijne, muszą respektować zasadę proporcjonalności i niedyskryminacji. W sprawie C-101/12 Herbert Schaible TSUE stwierdził, że środki krajowe nie mogą nakładać na rolników obciążeń administracyjnych, które są nieproporcjonalne w stosunku do celów unijnych regulacji. Podobnie w sprawie C-343/09 Afton Chemical Trybunał podkreślił, że ograniczenia nakładane na podmioty gospodarcze muszą być odpowiednio wyważone względem zakładanych celów i nie mogą prowadzić do nieuzasadnionej dyskryminacji.

Na tym tle szczególnie niezrozumiałe jest, że Polska wybiera rozwiązanie bardziej restrykcyjne niż stosowane w innych państwach członkowskich. W Niemczech, Francji czy Holandii użytkownicy profesjonalni mają możliwość prowadzenia dokumentacji zarówno w formie elektronicznej, jak i papierowej. Państwa te nie tylko dbają o przejrzystość systemu, ale też o interes rolników, zapewniając im realny wybór i wsparcie w postaci formularzy czy aplikacji mobilnych. Polska natomiast decyduje się na rozwiązanie służące przede wszystkim wygodzie administracji, które jednocześnie prowadzi do marginalizacji i obciążania tych obywateli, którzy już dziś borykają się z problemem wykluczenia cyfrowego.

W konsekwencji należy stwierdzić, że wprowadzenie obowiązku prowadzenia dokumentacji wyłącznie w formie elektronicznej narusza zasadę proporcjonalności, równości wobec prawa oraz obowiązek ochrony konsumentów, stanowiąc rozwiązanie nieuzasadnione w świetle konstytucyjnych standardów i prawa unijnego. Jest to przykład regulacji, która

zamiast chronić obywateli, podporządkowuje ich interes wygodzie organów administracji, w sposób sprzeczny z ideą państwa prawnego.

Przedstawiając Wysokiej Izbie motywy wniosku o ponowne rozpatrzenie ustawy z dnia 5 sierpnia 2025 r. o zmianie ustawy o środkach ochrony roślin, wyrażam jednocześnie przekonanie, że Sejm dokonując powtórnej oceny przyjętych w ustawie rozwiązań, podzieli przedstawione przeze mnie stanowisko.

Karol Nawrocki